Kanton St.Gallen
Baudepartement

12-1855

Entscheid Nr. 19/2014 vom 25. April 2014

Rekurrentin

SFS intec AG, Rosenbergsaustrasse 10, 9435 Heerbrugg,
p.A. SFS intec AG, Mühlestrasse 23, 9230 Flawil
vertreten durch Dr. Markus Möhr, Rechtsanwalt, Scheffelstrasse 1,
9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Flawil (Einspracheentscheid des Gemeinderates Flawil vom 8. Mai 2011 bzw. Entscheid der Bürgerschaft vom 22. Februar 2012)

vertreten durch Christoph Bernet, Fürsprecher, Rosenbergstrasse 42b, 9000 St.Gallen

Betreff

Ortsplanungsrevision / Zonenplan (Gebiet "Töbeli")

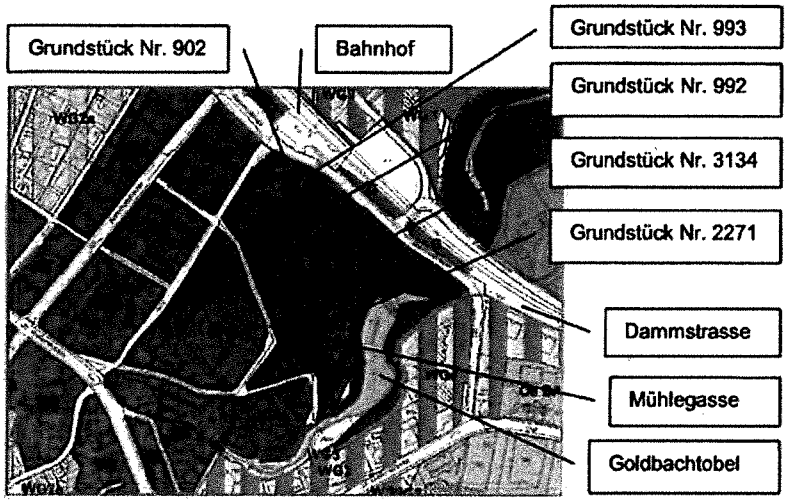
Sachverhalt

A.

a) Die Politische Gemeinde Flawil ist Eigentümerin des im Zentrum der Ortschaft Flawil gelegenen, rund 5'039 m^2 grossen Grundstücks Nr. 3134 sowie des im Südwesten angrenzenden rund 483 m^2 grossen Grundstücks Nr. 2271. Beide Grundstücke sind unüberbaut bzw. werden als Fläche für Schrebergärten genutzt. Das Grundstück Nr. 3134 wird im Nordosten auf einer Länge von rund 50 m von der Dammstrasse, einer Gemeindestrasse 1. Klasse, begrenzt und stösst im Nordwesten auf einer Länge von rund 100 m an das Grundstück Nr. 992 der SFS intec AG, Heerbrugg. Entlang der südöstlichen Grenze des Grundstücks Nr. 3134 zieht sich der Waldsaum des tief eingeschnittenen Goldbachtobels. Im Süden und Westen der Grundstücke Nrn. 3134 und 2271 schliessen kleinere, mit älteren (Wohn-) Gebäuden überbaute Grundstücke an.

b) Die Dammstrasse beginnt beim weiter nordwestlich und vom Grundstück Nr. 3134 rund 110 m entfernt liegenden Bahnhof von Flawil und verläuft parallel zu den Bahngeleisen. Zwischen Bahnhof und Goldbachtobel ist das Gelände abfallend; erst vom Tobel an steigt die Dammstrasse wieder leicht an. Entsprechend zieht sich entlang der Strasse eine die Geländeneigung ausgleichende, auf Höhe des Grundstücks Nr. 3134 einige Meter hohe und steile Böschung zum Bahntrassee hinauf. Unmittelbar gegenüber dem Grundstück Nr. 3134 führt ein Abzweiger der Dammstrasse unter dem Bahndamm hindurch.

c) Die südliche Hälfte des Grundstücks Nr. 992 ist mit einer Fabrikationshalle der SFS intec AG überbaut, deren Südostseite unmittelbar an das Grundstück Nr. 3134 angrenzt. Unmittelbar nordöstlich des Gebäudes liegt ein Parkplatz, auf den von der Dammstrasse aus eingefahren werden kann. Der restliche Bereich des Grundstücks ist unbebaute Wiesenfläche. Im Nordwesten schliesst das ebenfalls der SFS intec AG gehörende rund 609 m^2 grosse und unbebaute Grundstück Nr. 993 an, das wiederum an das als Grünfläche genutzte Grundstück Nr. 902 anstösst. Der Hauptzugang zum Fabrikationsgebäude auf Grundstück Nr. 992 liegt auf der Nordwestseite; der Zugang erfolgt von der Unterdorfstrasse her, kann aber auch über die Dammstrasse erfolgen. Von der Unterdorfstrasse biegt sodann in südöstlicher Richtung die Mühlegasse ab, welche zwischen dem Gebäude auf Grundstück Nr. 992 und weiteren, südwestlich stehenden Fabrikationsgebäuden der SFS Intec AG hindurch- und in einem Bogen wieder zurück in die Unterdorfstrasse führt.



B.

Am 14. Januar 2003 genehmigte das Baudepartement den Teilzonen- und den Überbauungsplan "Töbeli" samt Teilstrassenplan. Mit den Planmassnahmen sollten einerseits die Voraussetzungen für eine in zwei Etappen vorgesehene Betriebserweiterung der damaligen – im Mai 2006 von der SFS intec AG übernommenen – Lüdi AG, Flawil, auf den Grundstücken Nrn. 992 und 993 geschaffen und anderseits die Erschliessung des Areals geregelt werden. Der Überbauungsplan teilte die damals noch unbebauten Grundstücke Nrn. 902, 992, 993, 2271 und 3134 sowie zusätzlich das in der Kernzone liegende bebaute Grundstück Nr. 721 in vier Baubereiche ein. Dabei wurden unter anderem anstelle von Gebäude- und Firsthöhen Höhenkoten festgelegt sowie innerhalb der Baubereiche die Grenz- und zwischen den die Gewerbe-Industriezone umfassenden Baubereichen C und D (auf den Grundstücken Nrn. 992, 2271 und 3134) die Gebäudeabstände aufgehoben. Mit dem Teilzonenplan wurde sodann etwa die Hälfte des bis dahin der Kernzone zugehörigen und noch etwas grösseren Grundstücks Nr. 993 der Gewerbe-Industriezone (und später dem Grundstück Nr. 992) zugeschlagen; die andere Hälfte war zusammen mit dem Grundstück Nr. 902 als Baufeld für einen neuen Gemeindesaal bzw. allenfalls ein Wohn-/Geschäftshaus in der Ecke Damm-/Unterdorfstrasse vorgesehen. Während die Lüdi AG in der Folge die erste Etappe ihrer Betriebserweiterung realisierte und die heutige Halle auf Grundstück Nr. 992 erstellte, wurde für den Gemeindesaal ein anderer Standort gewählt. Mit Teilzonenplan "Töbeli II" vom 28. März 2008 wurde deshalb, im Hinblick auch auf die zweite Etappe der Betriebserweiterung der Lüdi AG, die gänzliche Zuteilung des Grundstücks Nr. 993 zur Gewerbe-Industriezone GI C beschlossen. Parallel dazu erfolgte mit dem

Überbauungsplan "Töbeli II" eine entsprechende Anpassung der von der Umzonung betroffenen Baubereiche. Gemäss aktuellem Zonenplan der Gemeinde Flawil vom 28. März 1995/28. März 2008 sind folglich sowohl die Grundstücke Nrn. 3134, 2271, 992 (mit Ausnahme des westlichsten Bereichs) und 993 ebenso wie die südlich/südwestlich gelegenen Liegenschaften der Gewerbe-Industriezone GI C zugeteilt. Die Grundstücke direkt an der Unterdorfstrasse gehören zur Kernzone, die sich von dort aus weiter gegen Süden und Nordwesten ausdehnt.

C.

Am 8. April 2008 genehmigte die Bürgerversammlung einen Projektierungskredit von Fr. 250'000.— für den Neubau eines Feuerwehrdepots auf dem Grundstück Nr. 3134 der politischen Gemeinde Flawil. Gegen das Vorhaben formierte sich in der Folge ein Komitee "NEIN zum Feuerwehrdepot im Töbeli", welches unter anderem kritisierte, dass Bauland in Bahnhofnähe zu kostbar sei und für Gewerbe, Dienstleistungen und Wohnen reserviert bleiben müsse. Der Gemeinderat habe Schnellschussgutachen eingeholt. Der in diesen Gutachten genannte Bodenwert von Fr. 266.—/m^2 gelte für den heutigen Überbauungsplan mit Gebäudehöhenbeschränkung. Nach einer Umzonung und Anpassung des Überbauungsplans für Gewerbe, Dienstleistungen und Wohnen sei ein Bodenwert von rund Fr. 500.—/m^2 erzielbar. Der Alternativstandort Schändrich sei wesentlich kostengünstiger. Sodann würden Betriebs- und Kapitalkosten von jährlich über Fr. 200'000.— verschwiegen und der Finanzierungsnachweis fehle. Die Feuerwehrersatzabgabe schliesslich sei eine versteckte Steuer und werde die 20- bis 50jährigen Steuerzahler noch stärker belasten. In der Folge wurde das Neubauprojekt in der Abstimmung vom 17. Mai 2009 von den Bürgern abgelehnt.

D.

a) Bereits im Jahr 2006 hatte die Gemeinde eine Überprüfung ihrer Ortsplanung eingeleitet. Im Jahr 2007 lagen ein Siedlungsentwicklungsprojekt und im Jahr 2009 eine definitiv überarbeitete Fassung des kommunalen Richtplans vor. In der Folge wurde für die ebenfalls laufende Gesamtrevision des Zonenplans und der Schutzverordnung sowie für eine Anpassung des Baureglements das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

b) Unter Bezugnahme auf ihre im Rahmen der Vernehmlassung zur Zonenplan-Revision eingereichten Eingaben wandten sich mit gemeinsamem Schreiben vom 26. Januar 2010 nebst dem Komitee "NEIN zum Feuerwehrdepot im Töbeli" weitere Gruppierungen – der Heimatschutz St.Gallen/Appenzell I.Rh., die Schweizerische Volkspartei Flawil, die Sozialdemokratische Partei Flawil sowie das Atelier

Wehrlin, Flawil – an den Gemeinderat Flawil mit dem Begehren um eine Besprechung in Sachen "Gemeindebauland beim Bahnhof".

c) Im Planungsbericht vom 4. Mai 2010 (S. 7) hielt der Gemeinderat in der Folge fest, dass anlässlich der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 deutlich geworden sei, dass eine Mehrheit der Bürgerschaft die Umzonung des Gebiets "Töbeli" in die Wohn-Gewerbezone WG4 wünsche, um damit eine markante Wertsteigerung des Grundstücks zu erzielen. Das Initiativkomitee habe dies dem Gemeinderat gegenüber mehrfach bekräftigt. Trotz planungsrechtlicher Bedenken habe der Gemeinderat entschieden, dem Mehrheitswillen Rechnung zu tragen. Der Gemeinderat verabschiedete folglich am 4. Mai 2010 – nebst der revidierten Schutzverordnung und einer Teiländerung des Baureglements – einen überarbeiteten Zonenplan, in welchem unter anderem eine Zuweisung der Grundstücke Nrn. 2271 und 3134 zur Wohn-Gewerbezone vorgesehen war; dabei war im Plan selbst eine Zone WG3 eingezeichnet, gemäss Planungsbericht vom 4. Mai 2010 (S. 7) sollte richtigerweise aber die Zuteilung zu einer Zone WG4 erfolgen.

E.

a) Innert der vom 1. bis 30. Juni 2010 dauernden öffentlichen Auflagefrist erhob die SFS intec AG, vertreten durch Dr. Markus Möhr, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache beim Gemeinderat Flawil. Sie beantragte, es sei der revidierte Zonenplan in Bezug auf das Gebiet "Töbeli" aufzuheben und die Grundstücke Nrn. 3134 und 2271 seien in der Gewerbe-Industriezone GI C zu belassen.

b) Mit Einspracheentscheid vom 8. März 2011 wies der Gemeinderat Flawil die Einsprache der SFS intec AG ab. Zur Begründung wiederholte er die vorstehend wiedergegebenen Ausführungen im Planungsbericht.

c) Nachdem vom 23. März bis 24. April 2011 eine Ergänzungsauflage zu weiteren, die Grundstücke Nrn. 2271 und 3134 nicht betreffenden Änderungen des Zonenplans stattgefunden hatte, eröffnete der Gemeinderat der SFS intec AG, nach unbenutztem Ablauf der vom 13. Januar bis 21. Februar 2012 laufenden Referendumsfrist, mit Schreiben vom 21. März 2012 die vierzehntägige Rekursfrist.

F.

a) Am 2. April 2012 erhob die SFS intec AG, wiederum vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Möhr, gegen den zustimmenden Entscheid der Bürgerschaft vom 22. Februar 2012 Rekurs beim Bau-

departement des Kantons St.Gallen. Innert erstreckter Frist stellte sie folgende Anträge:

1. Der Entscheid der Bürgerschaft Flawil sei aufzuheben, soweit dem revidierten Zonenplan mit Bezug auf das Gebiet "Töbeli", Grundstücke Nrn. 3134 und 2271, zugestimmt wurde.

2. Es sei die Wohn-Gewerbe-Zone für die Grundstücke Nrn. 3134 und 2271 aufzuheben und es seien die Grundstücke Nr. 3134 und 2271 wie bis anhin der Gewerbe-Industrie-Zone C (GI-C) zuzuweisen.

   unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

b) Zur Begründung des Rekurses wird im Wesentlichen geltend gemacht, dass der Industriestandort nie in Frage gestellt, sondern gegenteils dessen Bestand und Weiterentwicklung mit dem Erlass des Teilzonen- und Überbauungsplans "Töbeli II" von Gemeinde und Kanton bestätigt worden sei. Mit dem bereits erstellten Erweiterungsbau auf Grundstück Nr. 992 und mit der geplanten zweiten Erweiterungsetappe habe auch die Rekurrentin dokumentiert, dass an diesem Standort festgehalten werde. Auch im Rahmen der Zonenplanrevision habe eine zonenrechtliche Änderung im "Töbeli" nie zur Diskussion gestanden. Eine Planänderung habe unter Einbezug aller raum- und umweltrelevanten Gesichtspunkte und unter Berücksichtigung der Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) und der verfassungsrechtlichen Prinzipien wie des Vertrauensschutzes nach Art. 9 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) zu erfolgen. Die Planänderung im Gebiet "Töbeli" widerspreche der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutzprinzip und verletze der Rekurrentin abgegebene Zusicherungen über das Fortdauern der bisherigen Nutzungsordnung.

G.

a) Die Vorinstanz, vertreten durch Christoph Bernet, Fürsprecher, St.Gallen, verzichtete mit Schreiben vom 29. August 2012 auf einen Antrag. Wie im Einspracheentscheid ausgeführt, sei das Gebiet umgezont worden, um dem Willen der demokratischen Mehrheit zu entsprechen, auf diesem Grundstück der politischen Gemeinde eine finanzielle Wertsteigerung zu generieren. Es könne in dieser Hinsicht auf den Einspracheentscheid verwiesen werden.

b) Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation stellte in seiner Vernehmlassung vom 19. Dezember 2012 den Antrag, den Rekurs zu schützen. Zu einer teilweisen Umzonung im Gebiet Töbeli seien gegenüber der Vorinstanz bereits mit Schreiben vom 10. Dezember 2009 Vorbehalte angebracht worden. Aus ortsplanerischer

Sicht bestehe keine Veranlassung, von der damaligen Beurteilung abzuweichen. Wenn mittel- und längerfristig neue Entwicklungsziele verfolgt würden (z.B. Aufgabe Industriestandort, Wohn- bzw. Zentrumsüberbauung), so müssten nach Art. 4 und 5 des Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt BauG) die entsprechenden Grundlagen erarbeitet werden. Bei einer grossflächigen Umstrukturierung des ganzen Gewerbe-/Industriestandorts sei das ortsbauliche Potential im Gebiet "Töbeli" sehr gross. Die Lage und Grösse unmittelbar beim Dorfkern bzw. beim Bahnhof erforderten eine sehr sorgfältige Arealentwicklung. Anpassungen an der Nutzungsplanung seien dann sinnvoll, wenn sie auf einem guten Konzept beruhten. Gleichzeitig mit einer Umzonung müssten auch eine angemessene Überbauungsdichte sowie überdurchschnittliche städtebauliche und freiräumliche Qualitäten sichergestellt werden. In der kommunalen Richtplanung seien die Aussagen zum "Töbeli" nur vage, eine übergeordnete konzeptionelle Planung bestehe nicht. Eine teilweise Umzonung sei deshalb nicht zweckmässig. Dies gelte umso mehr, als der erst im Jahr 2008 erlassene Überbauungsplan "Töbeli II" speziell auch zur Sicherstellung des Bestandes und der Entwicklungsmöglichkeiten des benachbarten Industriebetriebs erlassen worden sei. Dieser Plan solle offenbar in Kraft bleiben. Der Entscheid des Gemeinderates, "trotz planungsrechtlicher Bedenken" eine Wohn-Gewerbezone auszuscheiden, sei nicht nachvollziehbar.

H.
Am 25. April 2013 führte das Baudepartement unter Teilnahme der Beteiligten einen Augenschein an Ort und Stelle durch. Die Beteiligten erhielten Gelegenheit, zum Protokoll des Augenscheins Stellung zu nehmen.

I.
Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den verschiedenen Eingaben und die Ergebnisse des Augenscheins wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.
Die Zuständigkeit des Baudepartementes zur Behandlung des vorliegenden Rekurses folgt aus Art. 30bis Bst. c BauG in Verbindung mit Art. 43bis des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Rekursvoraussetzungen ergibt, dass der Rekurs frist- und formgerecht eingereicht wurde (Art. 47 und 48 VRP) und die

Rechtsmittelberechtigung zu bejahen ist (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.
Angefochten ist der zustimmende Entscheid der Bürgerschaft zum revidierten Zonenplan der Gemeinde Flawil, der unter anderem neu eine Umzonung der beiden Grundstücke Nrn. 2271 und 3134 von der Gewerbe-Industriezone GI C in die Wohn-Gewerbezone vorsieht. Umstritten ist somit eine raumplanungsrechtliche Massnahme.

2.1 Gemäss Art. 4 BauG stellt die politische Gemeinde durch die Ortsplanung die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets sicher. Sie entspricht damit auf Gemeindestufe den aus Art. 75 BV sowie Art. 1, 3 und 14 ff. RPG fliessenden Grundprinzipien der Raumplanung. Diese obliegt gemäss Art. 75 Abs. 1 BV den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Zu den Planungsgrundsätzen gehören namentlich der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und die Schonung der Landschaft, die Begrenzung der Siedlungen sowie deren Gestaltung nach den Bedürfnissen der Bevölkerung, die Förderung und der Schutz der Wirtschaft sowie die Förderung und der Schutz sozialer und kultureller Werte (Art. 1 Abs. 2 sowie Art. 3 Abs. 2 und 3 RPG; u.a. WALDMANN/HÄNNI, HANDKOMMENTAR RAUMPLANUNGSGESETZ, BERN 2006, ART. 1 N 11 FF. UND ART. 3 N 16 FF.).

2.1.1 Die Aufgaben der Ortsplanung werden durch den Erlass von Baureglementen, Zonen-, Überbauungs- oder Gestaltungsplänen sowie von Schutzverordnungen gelöst (Art. 5 BauG), wobei die Gemeinde eine Pflicht zum Erlass eines Baureglements mit dazugehörigem Zonenplan trifft (Art. 7 BauG). Dieser teilt das Gemeindegebiet in Teilgebiete verschiedener Nutzungsart und Nutzungsintensität sowie verschiedener Regelbauweise und Immissionstoleranz ein und besteht aus einer planerischen Darstellung sowie aus den dazugehörenden Bauvorschriften, die im Baureglement aufgestellt werden (Art. 9 BauG).

2.1.2 Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 und 3 der Raumplanungsverordnung [SR 700.1]; P. TSCHANNEN, ART. 3 N 23 FF., IN: AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH (HRSG.), KOMMENTAR RPG, ZÜRICH/BASEL/GENF 2010; WALDMANN/HÄNNI, A.A.O., ART. 3 N 3 F.). Ob die Interessen vollständig erfasst

worden sind, ist Rechtsfrage. Die Wertung und Gewichtung der einzelnen Grundsätze fällt hingegen in den Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum der Planungsbehörden (u.a. URTEIL DES BUNDESGERICHTES 1C_534/2012 VOM 16. JULI 2013 ERW. 2.3.2; GVP 2005 NR. 24 ERW. 3E.BB UND 3C; WALDMANN/HÄNNI, A.A.O., ART. 3 N 5).

2.1.3 Nach Art. 3 Abs. 2 BauG stehen dem Staat in allen Belangen der Raumplanung und des öffentlichen Baurechts die Rechts- und die Ermessenskontrolle zu. Der Staat wahrt mithin den nötigen Ermessensspielraum der politischen Gemeinde bei der Ortsplanung. Daraus ergibt sich einerseits eine Einschränkung der Ermessenskontrolle, anderseits eine Betonung der Gemeindeautonomie. Wohl hat die Rechtsmittelbehörde das Recht und die Pflicht, planerische Erlasse der Gemeinden auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit hin zu überprüfen; sie darf sich dabei nicht mit einer blossen Willkürprüfung begnügen. Bei der Überprüfung der Zweckmässigkeit hat sie sich jedoch Zurückhaltung aufzuerlegen; sie darf ihr Ermessen nicht ohne stichhaltige Begründung an die Stelle desjenigen der Gemeinde setzen. Es ist Sache der Gemeinde, unter mehreren verfügbaren zweckmässigen Lösungen zu wählen (H. HESS, ORTSPLANUNGSRECHT I, IN: DAS NACHTRAGSGESETZ ZUM ST.GALLISCHEN BAUGESETZ, VERÖFFENTLICHUNGEN DES SCHWEIZERISCHEN INSTITUTS FÜR VERWALTUNGSKURSE AN DER HOCHSCHULE ST.GALLEN, ST.GALLEN 1983, S. 25 MIT HINWEISEN). Wie erwähnt können die kantonalen Behörden bei ihrer Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst dann einschreiten, wenn die Lösung der Gemeinde willkürlich, mithin ohne sachliche Gründe getroffen wurde und schlechthin unhaltbar ist. Sie haben die Ortsplanung vielmehr zu korrigieren, wenn sie sich aufgrund überkommunaler öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt (B. HEER, ST.GALLISCHES BAU- UND PLANUNGSRECHT, BERN 2003, N 67 F. MIT HINWEISEN; GVP 2005 NR. 24 ERW. 3A).

2.1.4 Zonenpläne können aufgehoben oder geändert werden, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist, insbesondere wenn sich die Grundlagen ihres Erlasses wesentlich geändert haben oder wenn wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 33 Abs. 2 Bst. a in Verbindung mit Art. 32 Abs. 1 BauG). Dasselbe gilt, wenn der Zweck des Erlasses nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (Art. 33 Abs. 2 Bst. b BauG). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so hat der Grundeigentümer Anspruch auf Aufhebung oder Änderung eines Planerlasses (Art. 33 Abs. 2 BauG). Diese kantonalen Bestimmungen führen den Grundsatz von Art. 21 Abs. 2 RPG näher aus, wonach Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Ver-

hältnisse erheblich geändert haben, wobei eine Veränderung auch rein faktischer Natur sein kann. Ein Zonenplan kann seinen Zweck zwar nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Pläne sind aber änderbar, weil dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt und weil Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Für die Frage, ob die Änderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung unter anderem der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung. Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (U.A. URTEILE DES BUNDESGERICHTES 1A.162/2002 VOM 10. DEZEMBER 2002 ERW. 5.2; 1C_306/2010 VOM 2. DEZEMBER 2010 ERW. 2.1 F.; 1C_534/2012 VOM 16. JULI 2013 ERW. 2.3.1; WALDMANN/HÄNNI, A.A.O., ART. 21 N 11 F., 14 FF.). Selbst wenn folglich eine erhebliche Änderung der Verhältnisse seit der letzten Plananpassung vorliegt, hat eine neue Anpassung nicht zwingend, sondern nur nötigenfalls zu erfolgen und ist eine Abwägung des begründeten öffentlichen Interesses mit dem Gebot der Rechtssicherheit vorzunehmen (WALDMANN/HÄNNI, A.A.O., ART. 21 N 18).

Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Bst. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (URTEILE DES BUNDESGERICHTES 1C_534/2012 VOM 16. JULI 2013 ERW. 2.3.1; 1C_306/2010 VOM 2. DEZEMBER 2010 ERW. 2.1).

2.2 Der heute gültige Zonenplan der Gemeinde Flawil datiert vom 28. März 1995 und war somit bei Einleitung der Ortsplanungsrevision rund 11 Jahre bzw. im Zeitpunkt der Verabschiedung des ersten überarbeiteten Planentwurfs bereits 15 Jahre alt. Die von der Gemeinde vorgenommene allgemeine Überprüfung des Zonenplans im Rahmen einer Gesamtrevision, welche auch die Überarbeitung der übrigen Ortsplanungsinstrumente wie des kommunalen Richtplans und der Schutzverordnung vom 28. März 1995 sowie eine Teiländerung des Baureglements vom 22. Dezember 2004 umfasst, ist somit

zweifellos gerechtfertigt. Umstritten ist, ob die Voraussetzungen für die konkret in Bezug auf die beiden Grundstücke Nrn. 2271 und 3134 vorgenommene zonenplanliche Änderung gegeben sind.

3.
Die Rekurrentin bestreitet, dass in Bezug auf das Gebiet "Töbeli" die Grundlagen der derzeitigen Zonierung zu wesentlichen Teilen weggefallen sind. Weder hätten sich die Verhältnisse erheblich geändert noch seien neue Bedürfnisse nachgewiesen. Rein finanzielle Überlegungen rechtfertigten von vornherein keine Planänderung. Ein höherer Bodenpreis stelle kein raumplanungsrechtlich relevantes Kriterium dar. Die Planänderung widerspreche sodann dem Gebot der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutzprinzip.

3.1 Die Vorinstanz hat die Umzonung im Planungsbericht vom 4. Mai 2010 und im Einspracheentscheid vom 8. März 2011 einzig mit dem Willen der Bürgerschaft begründet, auf den beiden der politischen Gemeinde gehörenden Grundstücken einen finanziellen Mehrwert zu generieren.

3.2 Für eine Plananpassung müssen gewichtige Gründe tatsächlicher oder rechtlicher Art vorliegen. Eine blosse Veränderung in der Einstellung der Bevölkerung zur Überbauung ist nicht hinreichend (BGE 109 Ia 113; T. Tanquerel, Art. 21 N 40, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.), Kommentar RPG, Zürich/Basel/Genf 2010; GVP 1999 Nr. 93 Erw. 3b). Vorliegend kann – wie die Rekurrentin zu recht vorbringt – allein aus dem Nein der Bürgerschaft zum geplanten Feuerwehrdepot ohnehin noch kein genereller Verzicht auf eine gewerblich-industrielle Nutzung des Gebiets "Töbeli" und damit auf veränderte Verhältnisse abgeleitet werden. Zwischenzeitlich eingetretene wirtschaftliche Entwicklungen oder eine neue Lage der öffentlichen Finanzen können sodann zwar eine faktische Veränderung der Verhältnisse bewirken und damit z.B. neue Bedürfnisse des Gemeinwesens auslösen, die bei der Erstellung des Nutzungsplans noch nicht berücksichtigt werden konnten (vgl. Tanquerel, a.a.O., Art. 21 N 37). Davon ist vorliegend jedoch nicht die Rede. Überdies war bereits im Zeitpunkt der erstmaligen Zuteilung der gemeindeeigenen Grundstücke zur Gewerbe-Industriezone bekannt, dass für Land in der Wohn-Gewerbezone höhere Bodenpreise verlangt werden könnten. Diesbezüglich hat sich somit keine Veränderung der Verhältnisse ergeben. Für die erstmalige Zuteilung der fraglichen Grundstücke zur Gewerbe-Industriezone, welche mit den späteren Überbauungs- und Teilzonenplänen "Töbeli" und "Töbeli II" im Grundsatz bestätigt wurde, dürften denn auch andere Überlegungen ausschlaggebend gewesen sein. Die Vorinstanz hat es jedoch unterlassen, diese zu erläutern und zur Frage, ob und in-

wiefern sich die für die bisherige Planung massgeblichen Verhältnisse erheblich geändert haben und eine Plananpassung überhaupt erforderlich ist, eine Auflistung und Abwägung aller massgebenden Interessen vorzunehmen; auch hat sie nicht geprüft, ob einer solchen Anpassung nicht das Erfordernis der Rechtssicherheit und das Vertrauensschutzprinzip entgegenstehen.

3.2.1 Dem von der Vorinstanz angeführten Interesse der Bürgerschaft an der Realisierung eines finanziellen Mehrwerts auf den beiden gemeindeeigenen Grundstücken gegenüberzustellen wäre beispielsweise das unter anderem fiskalisch und damit ebenfalls auch finanziell motivierte Interesse des Gemeinwesens, ortsansässige Unternehmen zu fördern und damit Arbeitsplätze erhalten und die eigene Positionierung als Wirtschaftsstandort stärken zu können (vgl. dazu auch Art. 1 Abs. 2 Bst. b RPG). Im Richtplan (Objektblatt "Mischgebiet Töbeli" S 1.2.4) hatte die Vorinstanz denn auch als Ziel unter anderem den "Erhalt ortsansässiger Betriebe insbesondere an zentralen Lagen" formuliert und konkret bezogen auf den Betrieb der Rekurrentin festgehalten, dass dieser "an seinem zentralen Standort im Siedlungsgebiet erhalten bleiben" solle (vgl. auch Richtplan, Objektblatt "Gewerbe-Industriegebiet" S 1.3; Planungsbericht vom 4. Mai 2010, S. 41). Die Rekurrentin weist jedoch darauf hin, dass mit der vorgesehenen Umzonung der fraglichen Grundstücke in die Wohn-Gewerbezone der Standort der SFS intec AG in Flawil ernsthaft in Frage gestellt sei, da sie aus der unmittelbaren Nachbarschaft mit Wohnnutzung Konflikte befürchte. Im Rahmen parallel anhängiger Einsprache- bzw. Rekursverfahren (vgl. die Verfahren 12-1819/1891/1993/1994) zur Zonenplanung führte die Vorinstanz sodann aus, dass Flawil innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets nur noch über minimale Reserven an Gewerbe-Industrieflächen verfüge (vgl. auch Richtplan Objektblatt "Gewerbe-Industriegebiet" S 2.3; Planungsbericht vom 4. Mai 2010, S. 8). Alle weiteren Reserven seien entweder gebunden für die Erweiterung bestehender Betriebe, oder es handle sich um verteilte kleine Teilflächen von Grundstücken ohne Entwicklungsmöglichkeiten. Diese Reserven würden für den nächsten Planungshorizont von 15 Jahren nur noch Raum für drei neue Betriebsstandorte bieten, obwohl auch durch die Konzentration der Besiedlung im Zentrum ein künftiger Bedarf für Aussiedlungen von dort noch ansässigen Betrieben in die hiefür besser positionierten Gewerbe-Industriezonen bestehe. Die Entwicklungsmöglichkeiten für den gewerblich-industriellen Sektor seien damit für die nächste Planungsperiode nur noch in eingeschränktem Mass vorhanden. In dieser Frage erfolgte offenbar sogar ein Vorstoss seitens der örtlichen Industrie- und Gewerbevereinigung. Mit der auf den Grundstücken Nrn. 2271 und 3134 vorgenommenen Umzonung, welche zum einen eine weitere Reduktion der vorhande-

nen Gewerbe-Industriefläche zur Folge hätte und zum andern den Betriebsstandort der Rekurrentin ernsthaft gefährden würde, setzt sich die Vorinstanz in Widerspruch zu ihren eigenen im Rahmen der Richt- und Zonenplanung gemachten Aussagen.

3.2.2 Ebenfalls keine Auseinandersetzung erfolgte mit den privaten Interessen der Rekurrentin, welche als unmittelbare Nachbarin der Grundstücke Nrn. 2271 und 3134 von der Umzonung massgeblich betroffen wäre.

3.2.2.1 Wie die Rekurrentin ausführt, ist sie als grösserer Industriebetrieb in der Metall- und Kunststoffbearbeitung tätig, wobei ihre Tätigkeit die Entwicklung, Herstellung und Montage von und den Handel mit Kaltpressprodukten aus Metallen sowie die Produktion aus Kunststoffen und Kombination von Kunststoffen mit anderen Materialien umfasst. Zu den Kerntechnologien gehören das Tiefziehen, die Kaltmassivumformung, die Kunststoff-Spritzgiesstechnik sowie Verschraubungstechniken (siehe auch unter www.sfsintec.biz). Die Rekurrentin weist darauf hin, dass unter anderem mit Metallpressen, die rund 40-50 Tonnen Eigengewicht hätten und eine Presskraft bis 200 Tonnen aufwiesen, hochpräzise Sicherheitskomponenten zu einem wesentlichen Teil für die Autoindustrie gefertigt würden. Erst kürzlich sei eine 60 Tonnen schwere Presse gekauft und installiert worden. Die Erschütterungen würden über den Untergrund weitergeleitet (Körperschall). Vibrationen und Lärm seien unabdingbare Begleitumstände dieser hoch entwickelten industriellen Produktion, welche sich mit Wohnbauten in unmittelbarer Nachbarschaft nicht vertragen würde. Gearbeitet werde zur Zeit in zwei Schichten, möglich wären auch drei. Die zweite Etappe der Betriebserweiterung auf der noch unbebauten Fläche des eigenen Grundstücks Nr. 992 sei mit Blick auf die umstrittene Umzonung vorläufig zurückgestellt worden. In den Betriebsstandort – die Gebäude, Betriebseinrichtungen und den Maschinenpark – sei aber in der Vergangenheit erheblich investiert worden, dies gestützt auch auf die Zusicherungen der Behörden, dass der Standort weiter erhalten bleibe und entwickelt werden könne.

3.2.2.2 Nach dem in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben hat der Bürger einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, wobei sowohl Verwaltungsakte als auch behördliche Auskünfte eine Vertrauensgrundlage bilden können (B. WEBER-DÜRLER, NEUERE ENTWICKLUNG DES VERTRAUENSSCHUTZES, IN: ZBL 6/2002, S. 288 FF. MIT HINWEISEN). Der Vertrauensgrundsatz kommt unter anderem dann zum Tragen, wenn dem Betroffenen behördliche Zusicherungen über die Fortdauer der bisherigen Nut-

zungsordnung gemacht wurden. Der Schutz des Vertrauens in eine solche Zusicherung setzt indes voraus, dass sie sich auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht, dass sie ferner von der für die Planung zuständigen Behörde abgegeben worden ist, dass der Bürger im Vertrauen darauf nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat und in der Zwischenzeit keine Gesetzesänderung eingetreten ist. Sind diese Voraussetzungen gegeben, müssen ausserdem das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts und jenes des Vertrauensschutzes gegeneinander abgewogen werden. Der Grundsatz von Treu und Glauben ist unter anderem auch dann zu beachten, wenn der von einer Planänderung Betroffene aus anderen Gründen mit einer längeren Dauer der bestehenden Nutzungsordnung rechnen durfte und dies für die zuständigen Behörden erkennbar war (WALDMANN/HÄNNI, A.A.O., ART. 21 N 12, 18; TANQUEREL, A.A.O., ART. 21 N 41 F.).

3.2.2.3 Vorliegend erfolgte der Anstoss für die im Jahr 2003 genehmigten planungsrechtlichen Massnahmen – den Überbauungs- und den Teilzonenplan "Töbeli" mit entsprechendem Teilstrassenplan – mit der in zwei Etappen geplanten Betriebserweiterung der später von der Rekurrentin übernommenen Lüdi AG. Mit dem Überbauungsplan sollte nebst der Arealerschliessung "eine massvolle Entwicklung des Baugebiets" erreicht werden, wobei zusätzlich im Kreuzungsbereich Dammstrasse/Unterdorfstrasse die Erstellung des Gemeindesaals bzw. allenfalls eines Wohn- und Geschäftshauses geplant war und der Überbauungsplan im Weitern auch die Erschliessung und zweckmässige Nutzung der gemeindeeigenen Grundstücke lösen sollte (vgl. den Planungsbericht vom 31. Dezember 2002, Ziff. 1.1, 4.2). Die mit dem Teilzonenplan "Töbeli" beschlossene teilweise Zuteilung des Grundstücks Nr. 993 zur Gewerbe-Industriezone GI C wurde damit begründet, dass "für die mittel- bis langfristige betriebliche Entwicklung der Lüdi AG" auch ein Teil des ihr gehörenden Grundstücks Nr. 993 benötigt wurde (Planungsbericht vom 31. Dezember 2002, Ziff. 5); die westliche Grundstücksfläche verblieb (als Grundstück Nr. 993) in der Kernzone und wurde von der Politischen Gemeinde übernommen. Das Ziel des Teilzonenplans "Töbeli" lag dementsprechend darin, "die betrieblich zweckmässige Entwicklung des Industriebetriebs an seinem gewachsenen Standort" zu ermöglichen (Planungsbericht vom 31. Dezember 2002, Ziff. 5). Die Lüdi AG realisierte denn auch in der Folge die erste Etappe ihrer Erweiterung, während der Standort für den Gemeindesaal gewechselt wurde. Im Planungsbericht vom 30. März 2007 (Ziff. 1.1) zum Überbauungs- und Teilzonenplan "Töbeli II" wurde in der Folge bestätigt, dass der Teilzonen- und Überbauungsplan "Töbeli" "für die Betriebsentwicklung der Lüdi AG erstellt" worden sei. Für den Betrieb biete sich auf-

grund des Standortwechsels des Gemeindesaals nun die Möglichkeit, die zweite Etappe der Betriebserweiterung auf der Flucht der heutigen Westfassade auszuführen, was einfachere innere Betriebsabläufe ermöglichen sollte, jedoch die (gänzliche) Umzonung des Grundstücks Nr. 993 von der Kernzone in die Gewerbe-Industriezone GI C sowie eine Anpassung des Überbauungsplans bedingte. Die Lüdi AG erklärte sich ihrerseits bereit, das Grundstück Nr. 993 nach erfolgter Umzonung von der politischen Gemeinde Flawil zurückzukaufen. Die entsprechenden Änderungen wurden mit dem Überbauungs- und dem Teilzonenplan "Töbeli II" vom 28. März 2008 umgesetzt.

3.2.2.4 Aus der Vorgeschichte ergibt sich, dass im Gebiet "Töbeli" in den vergangenen rund zehn Jahren gleich zweimal ortsplanerische Änderungen vorgenommen wurden, die jeweils ausdrücklich auch dazu dienen sollten, den Bestand und Ausbau des heutigen Betriebsstandorts der Lüdi AG bzw. der Rekurrentin zu sichern. In der erst hälftigen und im zweiten Schritt gänzlichen Umzonung des Grundstücks Nr. 993 liegt sodann eine implizite Bestätigung der bereits vorbestehenden Zuteilung des übrigen Gebiets "Töbeli" – worunter eben auch der Grundstücke Nrn. 3134 und 2271 – zur Gewerbe-Industriezone GI C, wobei jeweils nicht nur ein Überbauungsplan aufgelegt, sondern die verfolgte Planungsabsicht gegenüber der Öffentlichkeit auch in zwei Zonenplanänderungen kommuniziert worden war; in beiden Fällen wurde das fakultative Referendum jedoch nicht ergriffen und ist folglich der entsprechende planerische Entscheid von der Bürgerschaft gutgeheissen worden. Unter diesen Umständen aber durfte die Lüdi AG bzw. später die Rekurrentin darauf vertrauen, dass die letztmals im Jahr 2008 – und somit bereits während der laufenden Ortsplanungsrevision – auch von der Bürgerschaft bestätigte Zuteilung des Gebiets "Töbeli" zur Gewerbe-Industriezone GI C und die damit verbundene ausdrückliche Unterstützung ihrer betrieblichen Strategie nicht nach wenigen Jahren widerrufen werden. Es ist sodann offensichtlich, dass die Rekurrentin bereits mit der Realisierung der ersten Erweiterungsetappe beträchtlich in den Standort investiert hat. Das private Interesse der Rekurrentin an der Beibehaltung der bisherigen Zonierung wiegt somit schwer; sie kann sich zudem zu Recht auf den Vertrauensschutz berufen. Wichtige ortsplanerische Interessen, welche trotz der bisher stets bestätigten Zonenzuteilung eine Neuordnung gebieten und entsprechend das private Interesse der Rekurrentin überwiegen würden, wurden nicht geltend gemacht. Das blosse Interesse, beim Verkauf der gemeindeeigenen Grundstücke einen höheren Bodenpreis erzielen zu können, reicht jedenfalls nicht aus.

3.3 Zusammenfassend ergibt sich, dass weder eine wesentliche Veränderung der massgeblichen Verhältnisse dargelegt ist noch die von der umstrittenen Zonenplanänderung betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erfasst und gegeneinander abgewogen wurden. Damit erweist sich der angefochtene Entscheid der Bürgerschaft bzw. die umstrittene Umzonung bereits als rechtsfehlerhaft (TSCHANNEN, A.A.O., ART. 3 N 38 UND 39; WALDMANN/HÄNNI, A.A.O., ART. 3 N 6).

4.
Die Rekurrentin bringt im Weitern vor, dass die Umzonung auch raum- und ortsplanerisch keinen Sinn mache.

4.1 Art. 3 Abs. 3 RPG verlangt, dass Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind. Insbesondere sind unter anderem Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zuzuordnen und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend zu erschliessen (Bst. a) sowie Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen (Bst. b).

4.2 Bereits mit Stellungnahme vom 10. Dezember 2009 hatte das AREG die Vorinstanz darauf hingewiesen, dass eine isolierte Wohnüberbauung östlich des bestehenden Industriegebiets aus ortsplanerischer Sicht nicht zweckmässig wäre. Eine solche Siedlung, mitten im Industriegebiet, wäre ortsbaulich nicht eingebunden. Die Nutzungsmöglichkeiten auf dem schmalen Streifen zwischen Goldbachtobel und Industriehalle wären zudem wegen des Waldabstands erheblich eingeschränkt. Sowohl im späteren Planungsbericht vom 4. Mai 2010 als auch im Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 8. März 2011 fehlen jedoch Ausführungen zur Frage der Eignung der beiden Grundstücke Nrn. 2271 und 3134 für eine Wohnnutzung.

4.2.1 Am Augenschein vom 25. April 2013 hat sich bestätigt, dass die Nutzbarkeit der beiden Grundstücke zumindest für Wohnzwecke beschränkt ist. Die im Überbauungsplan "Töbeli II" für Gewerbe-Industriegebäude vorgesehene Möglichkeit des Zusammenbaus auf der Grenze zwischen den Grundstücken Nrn. 992 und 3134 könnte für Wohn-Gewerbebauten bereits aus wohnhygienischen Gründen nicht aufrechterhalten werden; eine Überbauung auf dem Grundstück Nr. 3134 hätte vielmehr zur bereits unmittelbar entlang der Grenze erstellten Fabrikhalle der Rekurrentin den nötigen Gebäudeabstand zu wahren, womit die im Südwesten durch den einzuhaltenden Waldabstand begrenzte Fläche in der Breite weiter beschränkt würde. Gegen Nordosten fiele der Blick von der Wohn-Gewerbezone aus zudem auf die fensterlose Wand der bestehenden Industriehalle der

Rekurrentin, während im Südwesten die Besonnung durch den Wald beeinflusst wird. Im Weiteren zeigte sich am Augenschein, dass der tiefe Einschnitt des Goldbachtobels zu einer klaren Trennung der östlich und westlich desselben gelegenen Gebiete führt und die Grundstücke Nrn. 2271 und 3134 zur Wohn-Gewerbezone westlich des Goldbachtobels weder funktional noch optisch in einer Verbindung stehen. Die durch die Umzonung geschaffene Wohn-Gewerbezone präsentiert sich damit, wie vom AREG vorgebracht, tatsächlich als isolierter, in seiner Ausdehnung aber relativ beschränkter Bereich inmitten des bestehenden und bereits überbauten Gewerbe-Industriegebiets. Hinzu kommt, dass der unmittelbar angrenzende Industriebetrieb der Rekurrentin mit Emissionen verbunden ist; bereits heute muss damit gerechnet werden, dass diese zu Konflikten mit der vorgesehenen Wohnnutzung führen würden. Es wurde nicht geprüft, ob nicht die Eignung der beiden betroffenen Grundstücke als Wohnbauland bereits aus diesem Grund zu verneinen ist (vgl. dazu TSCHANNEN, A.A.O., ART. 3 N 56).

4.2.2 Das AREG hat sodann sowohl in der Stellungnahme vom 10. Dezember 2009 als auch in der Vernehmlassung vom 19. Dezember 2012 darauf hingewiesen, dass eine qualitativ hochstehende Weiterentwicklung der Kernüberbauung zwar denkbar sei, diesfalls aber längerfristig die Verlegung des Industriestandorts in Betracht gezogen und wenigstens der Streifen entlang der Dammstrasse z.B. in eine Kernzone umgezont werden müsste. Die Ausführungen des AREG sind nachvollziehbar. Selbst wenn somit im Gebiet "Töbeli" eine Umnutzung zu Wohnen und Gewerbe angestrebt würde, so wäre hiezu eine weitergehende Planung notwendig, die sich auch grossflächiger auswirken müsste.

4.3 Insgesamt zeigt sich, dass die blosse Umzonung der beiden im Eigentum der Politischen Gemeinde stehenden Grundstücke in eine Wohn-Gewerbezone ohne weitergehende ortsplanerische Auseinandersetzung nicht zweckmässig ist. Die Umzonung entspricht der Anforderung nach einer sinnvollen Abgrenzung von Arbeiten und Wohnen nicht; zudem dürfte den Grundstücken Nrn. 2271 und 3134 bei einer nur isolierten Umzonung ohne begleitende Massnahmen bzw. eben ohne Miteinbezug des ganzen Gebiets "Töbeli" die Eignung als Wohngebiet sogar abzusprechen sein.

5.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass vorliegend weder eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse ersichtlich ist, welche die umstrittene Plananpassung erfordern und rechtfertigen würde, noch eine Ermittlung und Abwägung der massgeblichen Interessen vorgenommen wurde, weshalb die angefochtene Umzonung be-

reits aus diesem Grund aufzuheben ist. Im Weiteren erweist sich die nur auf die beiden gemeindeeigenen Grundstücke beschränkte und ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Umfelds sowie weiterer ortsplanerischer und umweltrechtlicher Überlegungen vorgenommene Umzonung als unzweckmässig und trägt sie den Planungsgrundsätzen von Art. 1 und 3 RPG unzureichend Rechnung. Der Rekurs ist folglich gutzuheissen.

6.
Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden, wobei von Gemeinwesen in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben werden (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Die Gebühr für den Entscheid wird in Anwendung von Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) auf Fr. 3'500.— festgelegt. Die Rekurrentin obsiegt, womit die Entscheidgebühr von der Politischen Gemeinde Flawil zu übernehmen ist; auf die Erhebung der Gebühr wird gemäss Art. 95 Abs. 3 VRP verzichtet. Der von der Rekurrentin geleistete Kostenvorschuss ist zurückzuerstatten.

7.
Die Rekurrentin stellt das Begehren um Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung (Art. 98 Abs. 2 VRP).

7.1 Nach Art. 98 Abs. 2 VRP werden im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen. Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung über die Parteientschädigung (SR 272) finden sachgemässe Anwendung.

7.2 Da sich nicht leicht zu beantwortende Rechtsfragen stellten, war der Beizug eines Anwalts im vorliegenden Verfahren gerechtfertigt. Die Vorinstanz hat somit die Rekurrentin dem Ausgang des Verfahrens gemäss für ihre ausseramtlichen Kosten zu entschädigen. Eine Entschädigung in der Höhe von Fr. 3'250.— entspricht dem in Art. 22 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75) vorgegebenen Rahmen und erscheint dem erforderlichen Aufwand angemessen. Weil die zu entschädigende Rekurrentin selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihr dadurch eine Mehrbelastung entsteht. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der aus-

seramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (vgl. R. HIRT, DIE REGELUNG DER KOSTEN NACH ST.GALLISCHEM VERWALTUNGSRECHTSPFLEGEGESETZ, DISS. ST.GALLEN 2004, S. 194).

Entscheid

1.
Der Rekurs der SFS intec AG, Heerbrugg, wird gutgeheissen, und der Entscheid der Bürgerschaft vom 22. Februar 2012 wird aufgehoben, soweit er die Umzonung der Grundstücke Nrn. 2271 und 3134 in die Wohn-Gewerbezone vorsieht.

2.
Die Politische Gemeinde Flawil bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.—. Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet.

3.
Die Politische Gemeinde Flawil entschädigt die SFS intec AG für die Kosten ihrer ausseramtlichen Vertretung mit Fr. 3'250.—.

4.
Der von der SFS intec AG am 12. April 2012 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.— wird zurückerstattet.

Der Vorsteher

Willi Haag
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 59bis VRP beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, Spisergasse 41, 9001 St.Gallen, innert vierzehn Tagen seit Eröffnung Beschwerde erhoben werden.

Zustellung

Rekurrentin:	Dr. Markus Möhr, Rechtsanwalt, Scheffelstrasse 1, 9000 St.Gallen (eingeschrieben; zweifach)
Vorinstanz:	Christoph Bernet, Fürsprecher, Rosenbergstrasse 42b, 9000 St.Gallen (eingeschrieben; zweifach)
Interne Stellen:	Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9004 St.Gallen
	Rechnungsführung

Versand

25. April 2014