



Fall-Nr.:	17-4552
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	26.05.2020
Entscheiddatum:	28.04.2020

BDE 2020 Nr. 25

Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 15 VRP, Art. 4 Bst. b VKoG, Art. 25a Abs. 1 RPG, Art. 10b Abs. 2 USG. Bei einem Gesuch um Erlass von zwei Abbauplänen wird das rechtliche Gehör ins Anfangsstadium des Verfahrens vorverlagert. Vor diesem Hintergrund besteht deshalb keine Verpflichtung, den Gesuchsteller vor einer Entscheidung darauf hinzuweisen, dass seinem Gesuch nicht entsprochen wird (Erw. 3). Eine Abweisung des Gesuchs gestützt auf Art. 4 Bst. b VKoG ist nur möglich, wenn die mangelnde Bewilligungsfähigkeit offensichtlich ist. Wenn Abbaupläne erlassen werden und die Vorinstanz im späteren Einspracheverfahren von deren Rechtmässigkeit ausgeht, so kann deren Aufhebung nicht mit der offensichtlich fehlenden Bewilligungsfähigkeit begründet werden (Erw. 4). Eine Rückweisung an die Vorinstanz erübrigt sich, weil einer der Abbaupläne unvollständig ist und er deshalb nicht hätte erlassen werden dürfen (Erw. 5). Ausserdem hat sich gezeigt, dass der Umweltverträglichkeitsbericht unvollständig ist (Erw. 6). Auf eine Rückweisung an die Vorinstanz wurde deshalb verzichtet.

BDE 2020 Nr. 25 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



17-4552

Entscheid Nr. 25/2020 vom 28. April 2020

Rekurrentin

A. ___ AG

vertreten durch lic.iur. Jürg Bereuter, Rechtsanwalt, Vadian-
strasse 44, 9001 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z. ___ (Entscheid vom 4. Juli 2017)

Rekursgegner 1
Rekursgegner 2
Rekursgegnerin 3
Rekursgegner 4
Rekursgegner 5
Rekursgegner 6
Rekursgegner 7
Rekursgegnerin 8
Rekursgegner 9
Rekursgegner 10
Rekursgegnerin 11

B. ___ und C. ___

D. ___

B. ___ AG

E. ___ und F. ___

G. ___ und H. ___

J. ___ und K. ___

L. ___

M. ___

N. ___ und O. ___

P. ___ und Q. ___

C. ___ AG

Betreff

Kiesabbauplan S. ___ / 2. Änderung Kiesabbauplan T. ___



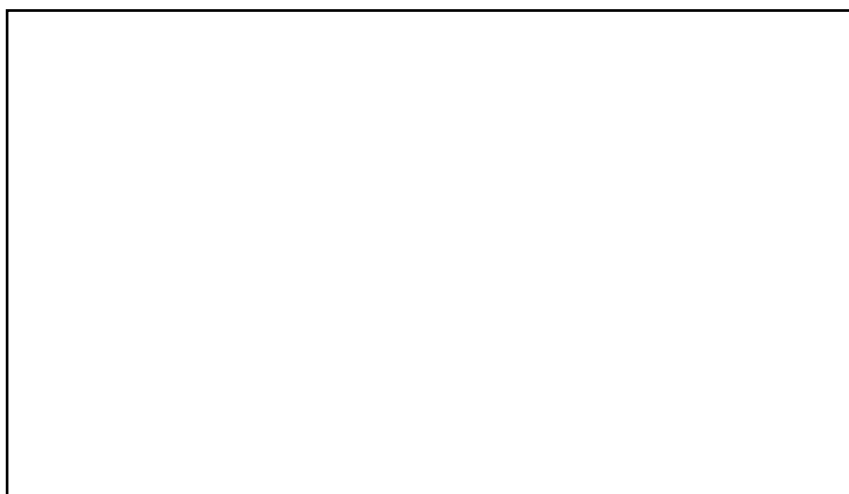
Sachverhalt

A.

Die A.____ AG ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, im Gebiet W.____ nordöstlich von Z.____ nahe der Kantons-
grenze in Richtung V.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem
Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 3. Februar 1995 in der Landwirt-
schaftszone. Im westlichen Bereich ist es bewaldet. Der nördliche Teil
befindet sich innerhalb des Kiesabbauplans T.____ (Änderung des
Plans genehmigt vom Baudepartement am 30. September 2002). Auf
dem Grundstück und den umliegenden Grundstücken im Plangebiet
wird seit dem Jahr 1981 Kies abgebaut und ein Betonwerk geführt.



Auszug aus dem Geoportal



Ausschnitt aus der Landeskarte



B.

a) Am 22. September 2016 stellte die A.____ AG beim Gemeinderat Z.____ zwei separate Gesuche um Erlass des Kiesabbauplans S.____ und um Erlass der 2. Änderung des Kiesabbauplans T.____. In Nachachtung von Art. 28^{quinquies} des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) wurde gleichzeitig um eine Baubewilligung er sucht. Mit den Gesuchen wurden diverse Unterlagen eingereicht. Unter anderem war darin ein Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) vom 31. August 2016 enthalten. Gemäss Angaben im Kurzbeschrieb der beiden Baugesuchsformulare soll in den Gebieten S.____ (südlich des bestehenden Kiesabbaugebiets T.____) Nagelfluhkies abgebaut werden und die Grube anschliessend mit Abraum, Kieswaschschlamm und sauberem Aushub wieder aufgefüllt werden. Weiter soll der rechtsgültige Rekultivierungsplan beim Kiesabbauplan T.____ durch ein neues Gestaltungsprojekt mit Vollauffüllung gemäss früherem Terrainverlauf ersetzt werden.

b) Am 27. September 2016 erliess der Gemeinderat Z.____ den Kiesabbauplan S.____ und die 2. Änderung des Kiesabbauplans T.____.

c) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 24. Oktober bis 22. November 2016. An einer Informationsveranstaltung wurde das Abbauprojekt unter der Federführung der A.____ AG präsentiert. Während der Auflagefrist erhoben die B.____ AG, E.____ und F.____, J.____ und K.____, L.____, M.____, G.____ und H.____, N.____ und O.____, P.____, Q.____ und D.____, alle Z.____, sowie die C.____ AG Einsprache gegen den Kiesabbauplan S.____. Gegen die 2. Änderung des Kiesabbauplans T.____ erhoben B.____ und C.____ sowie D.____ Einsprache.

Nach einer Einspracheverhandlung vom 27. Januar 2017 leitete der Gemeinderat Z.____ die Gesuchsunterlagen an das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) weiter. Am 3. März 2017 nahm die A.____ AG zu den Einsprachen Stellung und beantragte darin sinngemäss deren Abweisung.

Mit Schreiben vom 7. März 2017 teilte das AREG dem Gemeinderat Z.____ mit, dass die beiden Projekte als eigenständige Vorhaben behandelt würden. Eine Vollständigkeitsprüfung des Abbauplans sei bisher nicht erfolgt. Aufgefallen sei, dass unter anderem die besonderen Vorschriften zum neuen Abbauplan S.____ fehlten. Für eine Stellungnahme nach Art. 21 der eidgenössischen Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011; abgekürzt UVPV) werde die Stellungnahme der A.____ zu den Einsprachen benötigt. Ferner wurde der Gemeinderat Z.____ darauf hingewiesen, dass das Amt für Umwelt (AFU) für die Beurteilung der Einsprachen zuständig sei, welche sich gegen Lärm, Staub und Erschütterungen richteten. Über die weiteren Einsprachepunkte habe der Gemeinderat zu entscheiden.



Die Stellungnahme der A.____ AG zu den Einsprachen wurde dem AREG am 28. März 2017 überlassen. Im Begleitschreiben wurde erwähnt, der Gemeinderat Z.____ sehe vor, alle Einsprachen vollumfänglich abzuweisen.

Am 4. Mai 2017 fand eine Besprechung statt, an der Vertreter der Gemeinde Z.____ und Mitarbeiter der verschiedenen kantonalen Fachstellen teilnahmen. Hierbei wurde unter anderem festgestellt, dass beim Kiesabbauplan S.____ noch keine Vorprüfung durch das AREG stattgefunden habe, die Unterlagen für eine Beurteilung der Einsprachen bezüglich des Lärms unvollständig seien, für beide Projekte ein UVB benötigt werde und die besonderen Vorschriften zum neuen Abbauplan S.____ fehlen würden. Es wurde vereinbart, dass die Erlasse zum Kiesabbauplan S.____ und zur 2. Änderung des Kiesabbauplans T.____ aufgehoben werden, eine Vorprüfung der eingereichten Unterlagen durch das AREG erfolge, der Bericht aus den Abklärungen der D.____ AG nach dessen Erhalt dem AREG zugestellt werde, das AREG die politischen Interessen abkläre und die 2. Auflage vor der Inkraftsetzung des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) am 1. Oktober 2017 erfolge.

d) Am 4. Juli 2017 fasste der Gemeinderat Degersheim folgenden Beschluss:

1. Die zweite Änderung Kiesabbauplan T.____ vom 12. April 1987 wird aufgehoben.
2. Der Kiesabbauplan S.____ wird aufgehoben.
3. Die folgenden öffentlich-rechtlichen Einsprachen werden gutgeheissen:
 - a. D.____;
 - b. B.____ AG;
 - c. C.____ AG;
 - d. E.____ und F.____;
 - e. J.____ und K.____;
 - f. L.____;
 - g. M.____;
 - h. G.____ und H.____;
 - i. N.____ und O.____;
 - j. P.____ und Q.____.
4. Die folgenden privatrechtlichen Immissionseinsprachen nach Art. 684 ZGB werden zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben:
 - a. D.____;
 - b. B.____ AG;
 - c. B.____ und C.____;
 - d. E.____ und F.____;
 - e. J.____ und K.____;
 - f. L.____;
 - g. M.____;
 - h. G.____ und H.____;
 - i. N.____ und O.____;



- j. P.____ und Q.____.
5. Die folgenden privatrechtlichen Einsprachen werden zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben:
- D.____;
 - B.____ und C.____;
 - E.____ und F.____.
6. Die A.____ AG bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.–.

Zur Begründung wurde unter anderem vorgebracht, die Gemeinde weise das Gesuch nach Art. 4 Bst. f (recte Bst. b) des Gesetzes über die Verfahrenskoordination in Bausachen (sGS 731.2; abgekürzt VKoG, Fassung gültig bis 30. September 2017) im Rahmen ihrer Zuständigkeit ab, wenn die Baute oder Anlage offensichtlich nicht bewilligt werden könne. Diese Voraussetzung sei im vorliegenden Fall gegeben. Eine weitere Koordination mit kantonalen Fachstellen sei damit nicht erforderlich. Wegen der im Abbauprojekt S.____ vorgesehenen Abbauplanzeit von mehr als 140 Jahren würden sich die Interessen der Versorgungssicherheit gegenüber den Interessen der Siedlungs- und Verkehrsplanung nicht abschätzen lassen, was eine umfassende Interessenabwägung verunmögliche. Weil zwischen den beiden Abbauprojekten gegenseitige Abhängigkeiten bestünden, müsse auch das Abbauprojekt zur 2. Änderung des Kiesabbauplans S.____ aufgehoben werden.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____ AG, vertreten durch lic.iur. Jürg Bereuter, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 19. Juli 2017 Rekurs beim Baudepartement. Innert mehrfach erstreckter Frist werden mit Rekursergänzung vom 16. April 2018 folgende Anträge gestellt:

- Der Entscheid der Gemeinde Z.____ vom 5. Juli 2017 (Protokoll Nr. 14 vom 4. Juli 2017) betreffend Kiesabbaupläne S.____ / Zweite Änderung Kiesabbauplan T.____ vom 12. April 1987 – Aufhebung Erlasse sei aufzuheben.
- Die Angelegenheit sei zur Fortsetzung der beiden Abbauplanverfahren S.____ und Zweite Änderung Abbauplan T.____ an die Gemeinde Z.____ zurückzuweisen.
- Unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe die aufgehobenen Abbaupläne materiell nicht überprüft, jedenfalls nicht über das Thema der Abbaudauer des Abbauplans S.____ hinaus. Auch die Einsprachen seien inhaltlich nicht beurteilt worden. Es stelle sich somit die Frage, ob die Vorinstanz berechtigt gewesen sei, die eigenen Erlasse vom 27. September 2016 gestützt auf Art. 4 Bst. b VKoG wegen offensichtlicher Nichtbewilligungsfähigkeit aufzuheben.



Im Zeitpunkt des Beschlusses sei das koordinierte Verfahren bereits weit fortgeschritten gewesen. So sei die öffentliche Auflage am 22. November 2016 abgeschlossen worden (Art. 4 Bst. d VKoG). Irgendwann seien die Gesuche dann bei den zuständigen kantonalen Stellen gelandet (Art. 4 Bst. e VKoG). Angesichts des weit fortgeschrittenen, aber materiell noch keineswegs abgeschlossenen Verfahrens sei ein Zurückkommen der Vorinstanz auf Art. 4 Bst. b VKoG unzulässig, weil klare Fälle von der Gemeinde in deren Zuständigkeitsbereich unmittelbar oder wenigstens rasch nach dem Gesuchseingang abgewiesen werden müssten. Ausserdem fehle es an der Offensichtlichkeit im Sinn von Art. 4 Bst. b VKoG. Erst nach Vorliegen der Einsprachen und der Stellungnahme des AREG habe die Vorinstanz ihre Meinung geändert. Aus dem kantonalen Richtplan und dem kantonalen Abbaukonzept ergebe sich, dass dem darin festgesetzten Vorhaben, wie T.____ und S.____, im nachfolgenden kombinierten Abbauplan- und Baubewilligungsverfahren nicht mehr wegen offensichtlicher Nichtbewilligungsfähigkeit eine Absage erteilt werden dürfe.

Ausserdem liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, weil erheblich belastende Verfügungen erst zulässig seien, wenn den Betroffenen vorgängig Gelegenheit zu einer Stellungnahme gewährt würde.

Beachtlich sei ferner, dass keine exklusive Zuständigkeit der Vorinstanz vorliege. Für die Änderung eines gültigen Abbauplans und den Erlass eines neuen Abbauplans im Sinn von Art. 28^{quater} BauG sei die Genehmigung durch den Kanton erforderlich.

Weiter erfülle die 2. Änderung des Abbauplans T.____ die Voraussetzungen von Art. 4 Bst. b VKoG in keiner Weise, weil es sich nur um die Änderung eines bestehenden Abbauplans handle. Die mittels eigenständigem Gesuch eingereichte Abänderung am Abbauplan T.____ könne ohne weiteres auf der Grundlage der eingereichten Dokumente beurteilt und entschieden werden. So werde im UVB bestätigt, dass die Zeitplanung auch dann zutreffen werde, falls das Abbaugelände S.____ nicht realisiert werden könnte.

Die Regierung des Kantons St.Gallen habe mit der Aufnahme von S.____ in den kantonalen Richtplan zum Ausdruck gebracht, dass einem Abbau keine grundlegenden Hemmnisse entgegenstehen würden. So halte das AREG in der Dokumentation "Abbaustandorte" zur Richtplan-Änderung bezüglich S.____ unmissverständlich fest, dass die offenen Fragen gelöst seien. Dementsprechend seien im Rahmen des Standortdatenblatts lediglich Punkte vorgegeben worden, die im Abbauplan-/Baubewilligungsverfahren zu regeln seien. Daran zeige sich, dass die Versorgung des Kantons mit Steinen und Erde aus eigenen Vorkommen einen sehr hohen Stellenwert habe. Der für die Bauzonenabgrenzung vorgesehene Planungshorizont von 15 Jahren sei für den Abbauplan nicht massgeblich. So sei seitens des Bundes-



gerichtet festgehalten worden, dass ein auf wenigstens 50 Jahre ausgelegter Kiesabbau nicht bedeute, dass der Abbau auch in diesem Zeithorizont zu erfolgen habe. Die aus dem Urteil des Bundesgerichtes 1A.115/2003 vom 23. Februar 2004 hervorgehende Haltung stütze die aus dem Kanton Aargau stammende Praxis des nicht befristeten Sondernutzungsplans in Verbindung mit, aufgrund bestimmter Voraussetzungen, freizugebender Abbaustappen vollumfänglich. Auch die Rekurrentin betreibe diverse Abbaustellen, bei denen der Abbauplan selbst nicht befristet sei, dafür aber die einzelnen Etappen vom AFU jeweils freigegeben würden.

D.

a) Die Vorinstanz verzichtet mit Schreiben vom 27. April 2018 auf eine Vernehmlassung.

b) Mit Vernehmlassung vom 9. Mai 2018 beantragen die Rekursgegner 5 sowie die Rekursgegnerin 8 den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, die Vorinstanz habe auf ihren früheren Entscheid zurückkommen dürfen. Soweit der Vorinstanz ein Ermessen bei der Feststellung und Abwägung der Interessen zukomme, sei dieses zu respektieren. Klar sei zudem, dass die Rekurrentin aus dem fragwürdigen Vorgehen des Kantons nichts zu ihren Gunsten ableiten könne. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht bestehe nicht.

c) Mit Vernehmlassung vom 31. August 2018 beantragt das AREG die Abweisung des Rekurses. Das AREG führt unter Einbezug des AFU, des Tiefbauamtes und des Kantonsforstamtes im Rahmen einer koordinierten Vernehmlassung aus, der künftige Kiesabbaustandort S.____ sei mit der Richtplan-Anpassung 13 als Zwischenergebnis in die Richtplanung aufgenommen worden. Basierend auf dem vorliegenden Gesuch sei der Abbaustandort mit der Richtplan-Anpassung 17 (von der Regierung erlassen am 23. Januar 2018) von der Abstimmungskategorie "Zwischenergebnis" auf "Festsetzung" geändert worden. Die Politische Gemeinde Z.____ sei aktuell an einer Ortsplanungsrevision. In der kommunalen Richtplanung werde einerseits die Rekultivierung des bestehenden Abbaustandorts T.____ thematisiert, andererseits würden die vier geplanten Abbaustandorte in der Gemeinde von der kantonalen Richtplanung übernommen. Das Vorhaben der Rekurrentin umfasse einen herkömmlichen Kiesabbau und keinen Hart- oder Sandsteinabbau. Dies bedinge nicht zwingend, dass die Grube während der gesamten Abbaudauer offenbleiben müsse. Ein Vergleich zur Abbaudauer des Steinbruchs Starkenbach könne deshalb nicht gezogen werden, weil dort Hartgestein abgebaut werde. Es sei korrekt, dass nach aktueller Praxis nicht das Planungsinstrument befristet, sondern mit der Abbaubewilligung eine zeitliche Begrenzung festgelegt werde. Der Sondernutzungsplan müsse jedoch zwingend festlegen, in welchem Zeitraum welche Etappe ausgebeutet und wieder verfüllt werden müsse. Hinsichtlich der Teilung des Verfahrens sei aus kantonaler Sicht eine Änderung der Rekultivierung denkbar. Aufgrund



der regen Bautätigkeit sei der Bedarf an der Deponierung von sauberem Material markant gestiegen. Daher sei das Einbringen von mehr Material an einem bestehenden Standort zweckmässig. Vor dem Hintergrund der geplanten Erweiterung stelle sich jedoch die Frage, ob die geplante Rekultivierung umsetzbar und zweckmässig sei, weil die Rekurrentin beabsichtige, die heutigen Installationsflächen bzw. die Anlagen weiter zu nutzen. Eine Abstimmung der Projekte sei daher zwingend erforderlich. Eine isolierte Prüfung der Rekultivierung und des künftigen Abbaus sei daher nicht möglich. Zudem seien die Unterlagen gemäss gängiger Praxis zu vervollständigen. Hierzu würden auch die besonderen Vorschriften für den Abbauplan S. ___ zählen.

d) Den Verfahrensbeteiligten wurde mit Schreiben vom 5. September 2018 Gelegenheit eingeräumt, zur Vernehmlassung des AREG Stellung zu nehmen. Hiervon machte nur die Rekurrentin innert erstreckter Frist mit Eingabe vom 12. Oktober 2018 und einer anschließenden Ergänzung vom 24. Oktober 2018 Gebrauch.

e) In der Folge wurden das AREG und die Vorinstanz eingeladen, zu den beiden Eingaben der Rekurrentin eine Stellungnahme einzureichen. Hiervon machte nur das AREG am 24. Januar 2019 innert erstreckter Frist Gebrauch.

E.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das BauG aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Gemäss Art. 174 PBG wird indessen auf Nutzungspläne, die wie die vorliegenden bereits bei Vollzugsbeginn des PBG nach Art. 29 BauG öffentlich aufgelegt sind, das bisherige Recht – mithin das Baugesetz, das Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen und das kommunale Baureglement – weiter angewendet.



3.

Die Rekurrentin macht vorab eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, weil sie durch die am 4. Juli 2017 ergangenen Aufhebungen der Erlasse zum Kiesabbauplan S.____ und zur 2. Änderung des Kiesabbauplans T.____ vom 12. April 1987 erheblich belastet worden sei und man ihr vorgängig keine Gelegenheit zu einer Stellungnahme geboten habe.

3.1 Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben. Wo sich dieser Rechtsschutz als ungenügend erweist, greifen die unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) folgenden Minimalgarantien Platz. Nach Art. 15 Abs. 2 VRP sind Verfügungen, die erheblich belasten, nur zulässig, wenn die Betroffenen den wesentlichen Sachverhalt kennen und Gelegenheit zur Stellungnahme hatten. Ausgenommen ist die Veranlagung von Steuern, Taxen und Gebühren.

3.2 Das Verfahren bei der Vorinstanz wurde durch das Gesuch der Rekurrentin vom 22. September 2016 auf Erlass von zwei Abbauplänen eingeleitet. Nur gerade fünf Tage später wurden die beiden Kiesabbaupläne von der Vorinstanz am 27. September 2016 erlassen und anschliessend vom 24. Oktober bis 22. November 2016 öffentlich aufgelegt.

Im Gesuchsverfahren wird durch Art. 15 Abs. 1 VRP das rechtliche Gehör ins Anfangsstadium des Verfahrens vorverlagert mit der Begründung, der Gehörsanspruch werde bereits mit der Einreichung des Gesuchs selbst gewährt, in welchem aus der Sicht des Gesuchstellers darzulegen ist, weshalb die ersuchte Massnahme oder Leistung gerechtfertigt sei. Eine erneute Gehörsgewährung im Verfahren ist dabei in der Regel nicht erforderlich. Die Behörde ist grundsätzlich nicht gehalten, dem Gesuchsteller im Rahmen des rechtlichen Gehörs bekannt zu geben, wie sie zu entscheiden gedenkt (siehe S. Rizvi/S. Risi, in Rizvi/Schindler/Cavelti: Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 15-17 N 29). Der Gesuchsteller hat somit immer damit zu rechnen, dass sein Gesuch abgewiesen werden kann. Vor diesem Hintergrund bestand für die Vorinstanz grundsätzlich keine Verpflichtung, die Rekurrentin nach der Anhandnahme des Gesuchs und den Kontakten mit dem AREG darauf hinzuweisen, dass sie die beiden Abbaupläne aufheben und die Einsprachen gutheissen werde.

3.3 Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich damit als unbegründet.

4.

Die Rekurrentin stellt das Vorliegen einer offensichtlich fehlenden Bewilligungsfähigkeit nach Art. 4 Bst. b VKoG in Frage. Zudem sei in Anbetracht der bereits erfolgten öffentlichen Auflage und der Weiterlei-



tung der Gesuche an die federführende kantonale Stelle ein Zurückkommen auf Art. 4 Bst. b VKoG unzulässig. Die Vorinstanz hatte die Aufhebung der beiden Abbaupläne ausdrücklich mit der offensichtlich fehlenden Bewilligungsfähigkeit begründet und dabei die vorgesehene Abbauzeit von mehr als 140 Jahren angeführt. Dieser lange Zeitraum verunmögliche eine umfassende Interessenabwägung.

4.1 Ein Verfahren ist nach dem VKoG abzuwickeln, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage nicht nur eine Baubewilligung der politischen Gemeinde erfordert, sondern die Mitwirkung wenigstens einer Stelle des Staates. Grundlage stellen die auf den 1. Januar 1997 mit Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) eingeführten Grundsätze der Koordination dar. Nach Art. 25a Abs. 1 RPG ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert. Die Grundsätze der Koordination sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar (Art. 25a Abs. 4 RPG), was gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. a VKoG im Besonderen auch für die Verfahren zum Erlass oder zur Änderung von Sondernutzungsplänen gilt, die zur Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage erforderlich sind.

4.2 Auch wenn mit der Verfahrenskoordination eine speditive Abwicklung des Verfahrens angestrebt wird, gibt Art. 4 VKoG (Bestimmung heute in Art. 133 Abs. 1 PBG übernommen) keine verbindliche Reihenfolge für den im koordinierten Verfahren durchzuführenden Ablauf vor (BDE Nr. 57/2018 vom 28. November 2018 Erw. 2.4.2). So ist es beispielsweise möglich, die in Art. 4 Bst. e VKoG vorgesehene Weiterleitung der Gesuchsunterlagen an die federführende Stelle des Staates schon vor der in Art. 4 Bst. d VKoG erwähnten öffentlichen Auflage vorzunehmen (siehe Handbuch Verfahrenskordinationsgesetz vom 18. Januar 1999). Die Abweisung des Gesuchs wegen einer offensichtlich fehlenden Bewilligungsfähigkeit nach Art. 4 Bst. b VKoG hat deshalb nicht zwingend unmittelbar nach Gesuchseingang zu erfolgen wie dies von der Rekurrentin geltend gemacht wird.

4.3 Üblicherweise sind die Gesuchsunterlagen bei einer Verfahrenskoordination nach dem Eingang auf Vollständigkeit zu prüfen. Weil zwischen dem Gesuch vom 22. September 2016 und dem am 27. September 2016 erfolgten Erlass der beiden Abbaupläne nicht einmal eine Woche lag, ist es zumindest fraglich, ob eine solche Prüfung durch die Vorinstanz erfolgte. Trotzdem hat die Vorinstanz die beiden Abbaupläne erlassen. Entsprechend ist sie zu jenem Zeitpunkt davon ausgegangen, dass die Abbaupläne nicht zu beanstanden sind. Die gleiche Einschätzung ergibt sich aus dem Begleitschreiben der Vorinstanz vom 28. März 2017 an das AREG. Die Vorinstanz stellt darin die Abweisung aller Einsprachen in Aussicht. Somit ging die Vorinstanz in diesem Zeitpunkt noch immer von der Rechtmässigkeit und Bewilligungsfähigkeit der beiden Abbaupläne aus. Eine Abweisung gestützt auf Art. 4 Bst. b VKoG ist jedoch nur möglich, wenn die mangelnde Bewilligungsfähigkeit "offensichtlich", d.h. ohne weiteres



erkennbar, ist. Wenn nun aber die Vorinstanz zunächst die Pläne erlässt und auch im Einspracheverfahren noch von deren Rechtmässigkeit ausgeht, kann keine Rede davon sein, die Abbaupläne seien offensichtlich nicht bewilligungsfähig. Die im angefochtenen Beschluss angeführte Abbauplanzeit von 140 Jahren und die damit einhergehende unmögliche umfassende Interessenabwägung wirkt vor diesem Grund vorgeschoben. Die Abbauplanzeit war bereits mit Empfang des Gesuchs bekannt.

4.4 Die Rüge, wonach die Aufhebung der beiden Abbaupläne nicht wegen offensichtlich fehlender Bewilligungsfähigkeit des Abbauvorhabens hätten aufgehoben werden dürfen, ist somit begründet. Weil der angefochtene Beschluss keine weitere Begründung enthält, wäre eigentlich die von der Rekurrentin beantragte Rückweisung an die Vorinstanz angezeigt, zumal – wie nachfolgend aufzuzeigen ist – auch die privatrechtlichen Einsprachen zu Unrecht als gegenstandslos abgeschrieben wurden.

4.5 Nach Art. 86 Abs. 1 BauG sind privatrechtliche Einsprachen gegen die Erstellung von Bauten und Anlagen, soweit der Tatbestand einer übermässigen Einwirkung gemäss Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) streitig ist, im öffentlich-rechtlichen Verfahren zu entscheiden. Gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baubewilligung ist in einer gesonderten Verfügung über die privatrechtliche Einsprache gemäss Art. 684 ZGB zu entscheiden (Art. 86 Abs. 2 BauG). Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Immissionsschutz bestehen an sich selbständig nebeneinander und wären grundsätzlich in getrennten Verfahren geltend zu machen. Nach st.gallischem Baurecht sind jedoch beide Belange im Baubewilligungsverfahren vereinigt. Verlangt wird insbesondere, dass die Baubewilligungsbehörde über beide Ansprüche gleichzeitig entscheidet. Unterbleibt der Entscheid über die privatrechtliche Einsprache nach Art. 684 ZGB bei der Beurteilung des Baugesuchs, liegt eine unvollständige Verfügung vor, so dass die Streitsache im Fall einer Anfechtung in der Regel zur neuen Entscheidung zurückzuweisen ist (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2005/II/5; 2002/II/1; 2000/II/18; BDE Nr. 77/ 2010 vom 23. Dezember 2010 Erw. 2).

Die Vorinstanz hat die Einsprachen der Rekursgegner 1 – 10 als privatrechtliche Immissionseinsprachen gemäss Art. 684 ZGB entgegengenommen. Sie hat diese jedoch weder behandelt noch materiell darüber entschieden und diese in Anbetracht der Aufhebung der beiden Kiesabbaupläne als gegenstandslos eingestuft und abgeschrieben. Stattdessen wäre es Aufgabe der Vorinstanz gewesen, neben der materiellen Beurteilung der öffentlich-rechtlichen Einsprachen gleichzeitig auch eine solche der privatrechtlichen Immissionseinsprachen vorzunehmen. Die privatrechtlichen Einsprachen nach Art. 684 ZGB durften nicht als gegenstandslos abgeschrieben und müssen dementsprechend noch als hängig betrachtet werden. Auch aus diesem Grund wäre der angefochtene Beschluss grundsätzlich aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen.



4.6 Eine solche Rückweisung würde sich jedoch als Leerlauf erweisen, weil die beiden Gesuche um Erlass des Kiesabbauplans S.____ und um Erlass der 2. Änderung des Kiesabbauplans T.____ vom 12. April 1987 diverse Mängel aufweisen und deshalb zu Recht aufgehoben wurden. Hierauf ist nachfolgend einzugehen.

5.

Vom AREG wird geltend gemacht, der neue Kiesabbauplan S.____ enthalte keine besonderen Vorschriften. Diese seien zwingender Bestandteil eines Abbauplans. Die Rekurrentin hält dem entgegen, der Abbauplan habe nach Art. 28^{quater} Abs. 1 BauG den Abbau und in den Grundzügen die Rekultivierung zu regeln. Diese Inhalte könnten auch durch den Plan selber geregelt werden. Die Rekurrentin sei zudem bereit, die in den Plänen enthaltenen Festlegungen und allenfalls weitere begründet verlangte Festlegungen, in besondere Vorschriften zu kleiden.

5.1 Die Anforderungen an einen Abbauplan werden in Art. 28^{quater} Abs. 1 BauG umschrieben. Nach dieser Bestimmung werden Kies- und Lehmbaugruben sowie Steinbrüche aufgrund eines Abbauplans bewilligt. Der Plan ordnet den Abbau und in den Grundzügen die Endgestaltung. Die gesetzlichen Anforderungen bringen mit sich, dass sämtliche Angaben zum geplanten Abbau und der Endgestaltung schriftlich zu umschreiben sind, soweit diese nicht aus der planerischen Darstellung zu entnehmen sind. Hierzu zählen unter anderem der Zweck, die Regelungen mit Angaben zum zeitlichen Betrieb an den einzelnen Wochentagen, die Erschliessung, die Etappierung, die Endgestaltung und die landschaftspflegerischen Massnahmen. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin geht es nicht an, die entsprechenden Angaben in anderen Unterlagen vorzunehmen, die nicht mit dem Abbauplan direkt im Zusammenhang stehen. So soll nach Angaben der Rekurrentin ein Zeitplan mit Verknüpfung und Zeitangabe zu jeder Abbau- und Rekultivierungsetappe im UVB enthalten sein. Mit der öffentlichen Auflage des Abbauplans und den dazu gehörenden besonderen Vorschriften müssen sich vom Abbauvorhaben potentiell Betroffene ein Bild über die Tragweite machen können.

Die Rekurrentin hat deshalb unter anderem die besonderen Bestimmungen zum neuen Kiesabbauplan S.____ auszuarbeiten und die Unterlagen zu ergänzen. Eine Bereinigung im Rahmen des Rekursverfahrens ist ausgeschlossen, weil die Unterlagen zwingend zur allfälligen Einsprache öffentlich aufzulegen sind, damit vor einem erstinstanzlichen Entscheid eine umfassende Prüfung der beiden Gesuche stattfinden kann und die Rekurrentin später nach der Genehmigung durch das Baudepartement vom Abbauplan Gebrauch machen kann.

5.2 Es ergibt sich somit, dass der Kiesabbauplan S.____ aufgrund der fehlenden besonderen Vorschriften unvollständig ist und gar nicht hätte erlassen werden können. Die Aufhebung des Plans ist deshalb angezeigt.



6.

Das AREG erachtet ausserdem den UVB als unvollständig, weil er unter anderem keinen Zeitplan ohne den Abbau S.____ enthalte. Er enthalte nur Aussagen für den Fall, dass beide Projekte zur Ausführung gelangten. Ein separater UVB für die 2. Änderung des Kiesabbauplans T.____ vom 12. April 1987 als eigenständiges Projekt sei deshalb zwingend erforderlich. Die Rekurrentin hält dem entgegen, es könne im derzeitigen Verfahrensstadium offenbleiben, ob der UVB den Anforderungen des UVP-Handbuchs des BAFU formell entspreche. Ausserdem sei die Behauptung falsch, wonach der UVB keine konkreten Ausführungen über einen Zeitplan ohne den Abbau S.____ enthalte.

6.1 Nach Art. 10b Abs. 2 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (SR 814.01; abgekürzt USG) enthält der Umweltverträglichkeitsbericht alle Angaben, die zur Prüfung des Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt nötig sind. Er wird nach den Richtlinien der Umweltschutzfachstellen erstellt und umfasst (a) den Ausgangszustand, (b) das Vorhaben, einschliesslich der vorgesehenen Massnahmen zum Schutze der Umwelt und für den Katastrophenfall und (c) die voraussichtlich verbleibende Belastung für die Umwelt. Bei der Beurteilung einzelner Projekte gebietet Art. 8 USG die Prüfung der Umweltkonformität unter Einbezug aller Teilvorhaben. Dementsprechend werden nach Art. 8 USG Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt. Umfasst ein Vorhaben (wie hier) mehrere Projektteile, die in Etappen realisiert werden, so ist eine isolierte Beurteilung der einzelnen Teilprojekte zulässig, wenn ihre alleinige Verwirklichung zweckmässig erscheint und die Ausführung der weiteren, damit zusammenhängenden Projekte noch ungewiss ist (B. WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, Zürich/St.Gallen 2017, N 678 mit Hinweisen).

6.2 Aus dem UVB vom 31. August 2016 kann entnommen werden, dass er unter der Prämisse der Realisierung beider Teilprojekte verfasst wurde. Daran ändert der Umstand nichts, dass auf Seite 65 des UVB unter Bezugnahme auf die Zeitplanung angeführt wird, diese treffe auch zu, wenn das neue Abbaugebiet S.____ nicht realisiert werden könnte. Eine isolierte Beurteilung der einzelnen Teilprojekte in zwei separaten UVB drängt sich deshalb auf, weil die Auswirkungen auf die Umwelt anders ausfallen, wenn eines der beiden Teilprojekte nicht realisiert werden kann. Zu Recht verweist das AREG in diesem Zusammenhang auf den Umstand, es sei nicht klar, wie gemeinsame Anlageteile dimensioniert und genutzt würden, wenn ein Teilprojekt wegfallen sollte. Dies bringe mit sich, dass die Auswirkungen auf die Umwelt neu zu untersuchen wären.

6.3 Damit erweist sich auch der UVB als mangelhaft und liefert keine hinreichenden Angaben über die Voraussetzungen, die zur Prüfung des Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt



nötig sind. Auch aus diesem Grund erübrigt sich somit eine Rückweisung an die Vorinstanz zur Fortführung des Verfahrens.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass sich die Vorinstanz bei der Aufhebung der beiden Abbaupläne zwar zu Unrecht auf Art. 4 Bst. b VKoG berufen hat. Im Resultat ist die Aufhebung der beiden Abbaupläne aufgrund fehlender besonderer Vorschriften zum Abbauplan S.____ und unvollständigem UVB aber gerechtfertigt. Bei diesem Ergebnis kann somit grundsätzlich offenbleiben, ob ausserdem verfahrensrechtliche Mängel vorliegen. Sollte die Rekurrentin sich jedoch dazu entschliessen, die Gesuchsunterlagen zu vervollständigen, so ist darauf zu achten, dass die Bevölkerung bereits im Rahmen des, gestützt auf Art. 4 Abs. 1 RPG geforderten, Mitwirkungsverfahrens hinreichend einbezogen wird. Eine solche Mitwirkung hat vor dem am 27. September 2016 erfolgten Erlass der beiden Kiesabbaupläne nicht stattgefunden, weil die Bevölkerung erst auf Donnerstag, 27. Oktober 2016, zu einem Informationsabend eingeladen wurde. Zu diesem Zeitpunkt lagen die beiden Kiesabbaupläne jedoch bereits seit drei Tagen zur Einsprache öffentlich auf.

8.

8.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

8.2 Der am 2. August 2017 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird angerechnet.

9.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

9.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

9.2 Weil die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



Entscheid

1.

Der Rekurs der A.____ AG wird abgewiesen.

2.

a) Die A.____ AG bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der am 2. August 2017 von der A.____ AG geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren der A.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat